

**TRIBUNA | ECONOMÍA** El autor mantiene que el déficit público suele ser el resultado incierto de factores poco controlables por la política económica. Por eso las alegrías respecto a los gastos son extremadamente peligrosas para su efectivo control.

## Encontrarse con el déficit público

MANUEL LAGARES

EN TRIBUNAS anteriores he advertido de que quizá pudiera repetirse próximamente algo parecido al lamentable fenómeno de 2007-2009, donde en dos años pasamos en las cuentas públicas de un superávit del +1,9% del PIB a nada menos que un déficit del -11,0% de esa magnitud, es decir, a una variación de casi -13 puntos en el saldo de esas cuentas en tan corto periodo de tiempo. Algún lector amigo ha considerado que quizá hoy resulte excesiva esa hipótesis, porque el déficit es un fenómeno cuya cuantía máxima está sometida a acuerdos anuales con la Unión Europea, acuerdos que, por cierto, sólo en 2017 hemos cumplido con rigor. Por eso para valorar la plausibilidad de la hipótesis merezca el esfuerzo describir, siquiera brevemente, la forma en que se elaboran los presupuestos.

En situaciones normales las prescripciones sobre las cifras máximas de gasto que se contienen en los presupuestos suelen cumplirse de forma relativamente satisfactoria, salvo en el caso de gastos ligados a fenómenos mal evaluados por exceso o por defecto o en los casos en que la gestión pública haya resultado incapaz de poner en marcha o completar en el periodo presupuestario los programas a que tales gastos respondan. Pero lo más frecuente es que las cifras de gasto público presupuestadas se cumplan con una aproximación razonable, aunque una inadecuada previsión en la formulación de los presupuestos conduzca en más ocasiones de las deseables a gastos concretos superiores a los presupuestados. Esa inadecuada previsión responde en ocasiones a auténticos fallos en su evaluación pero en otras a los deseos de conseguir la aprobación inicial de partidas que, evaluadas correctamente, resultarían excesivas y, por tanto, rechazadas. Las frecuentes revisiones del coste de muchas obras públicas quizá respondan en

alguna medida a esta segunda justificación.

«Sólo una adecuada definición del Estado y de su fiscalidad evitará que nos encontremos de golpe con un alto déficit»

De todas formas, el gasto público depende casi siempre de decisiones del Ejecutivo que, salvo en el caso de gastos automáticos ligados a determinadas circunstancias,

suele tener en su mano el gastar más o menos de cada partida presupuestaria, es decir, de cumplir o no cumplir con lo presupuestado. En todo caso, para que ese cumplimiento se produzca resulta esencial que el Gobierno auténticamente lo desee y no crea en la necesidad imperiosa de aumentar sus gastos para extender la acción pública. Si, por el contrario, el Gobierno se instala en la idea de que se necesitan más gastos públicos para cumplir los fines del Estado, probablemente las cifras presupuestadas terminen notablemente so-

brepasadas pese a todos los compromisos internacionales que al respecto se hayan contraído.

En el caso de los ingresos la situación cambia bastante. Las cifras de ingresos que se contienen en los presupuestos no son más que una previsión «normativa» —es decir, deseable— pero no responden a realidades controladas totalmente por el Ejecutivo. Parece lógico que así ocurra porque esas cifras no reflejan más que previsiones más o menos fundamentadas respecto a la recaudación de los distintos impuestos y esa recaudación va a depender de tres grandes bloques de factores.

En primer término, del comportamiento de las magnitudes macroeconómicas que sirven de base a la recaudación de cada tributo. Si las rentas de los individuos y de las sociedades crecen, lo más probable es que crezca también la recaudación del IRPF y del impuesto de Sociedades, pero si disminuyen o crecen a menor ritmo del previsto, la recaudación proyectada puede resentirse seriamente. Igual ocurre con el consumo de las familias y con los impuestos que recaen sobre ese consumo (IVA) o con los tributos que están ligados a un determinado tipo de actividad, como en ocasiones ha ocurrido con la actividad inmobiliaria. Es evidente que la política económica puede influir sobre el comportamiento de la producción, el empleo, las rentas, el consumo o sobre ciertas actividades pero esa influencia puede verse muy mediatizada en economías abiertas con un fuerte grado de dependencia del sector exterior, como suele ser el caso de las economías avanzadas modernas. A ello hay que añadir que, debido a la progresividad de algunos impuestos, puede producirse —y, de hecho, se produce— un fenómeno de histéresis en estos crecimientos y decrecimientos. Cuando las variables de base van a mejorar la recaudación crece más que proporcionalmente pero lo contrario ocurre, incluso con mayor intensidad, cuando esas variables van a peor: la recaudación disminuye más rápidamente de lo esperado, básicamente a consecuencia de la progresividad de las tarifas. Pero es evidente que las autoridades pueden recurrir a un segundo factor en su mano para tratar de corregir estas circunstancias: las reformas fiscales, entendidas como «cambios discrecionales». Elevando tarifas impositivas o reduciendo exenciones o bonificaciones las autoridades pueden tratar de compensar los efectos negativos sobre la recaudación de las reducciones en la producción, el empleo, las rentas, los consumos o ciertas actividades. Es el instrumento al que suelen recurrir los Gobiernos cuando se les dispara el

gasto público o cuando la coyuntura económica se debilita amenazando la cuantía de la recaudación impositiva.

De todas formas, el gasto público depende casi siempre de decisiones del Ejecutivo que, salvo en el caso de gastos automáticos ligados a determinadas circunstancias,

pero entonces suele entrar en juego el tercer factor que determina la recaudación de los tributos: la conducta de empresas y ciudadanos. En épocas pasadas y en economías con escasas conexiones con el exterior esas reacciones no solían ser muy importantes porque a empresas y ciudadanos no se les ofrecían otras alternativas que las de soportar estoicamente el peso de la nueva imposición, pero hoy en economías muy abiertas esas reacciones pueden suponer una rápida deslocalización de las inversiones, de la producción y del empleo, el diferimiento de consumos duraderos junto con una mayor contención de los recurrentes e, incluso, el abandono de actividades o su rápida transformación en otra de menor gravamen. Ni que decir tiene que tam-

bién pueden implicar un aumento del fraude fiscal. Por eso, en épocas de cambios coyunturales resultan poco fiables las cifras de ingresos que se consignan en los presupuestos aunque se adoben con previsiones recaudatorias de importantes reformas fiscales.

ES POSIBLE que ahora se entienda mejor que el déficit, aunque pueda ser y sea un objetivo de la política económica es, sobre todo, una realidad con la que casi inesperadamente se encuentra el sector público al final de cada ejercicio económico. No basta, por tanto, con proyectar un determinado nivel de déficit público y esperar que se cumpla sino que hay que perseguir su cumplimiento día tras día, especialmente a través de las cifras de gasto público, que son las que dependen más directamente de los deseos del ejecutivo. Una actitud proactiva respecto al gasto público, pensando que es la palanca apropiada para compensar los estragos de cualquier crisis, junto con las consecuencias de esa crisis sobre los ingresos públicos, fue lo que originó el desastre de 2009. Ahora una actitud permisiva respecto al gasto público por parte del Gobierno, derivada de una idea sobre los deberes del Estado que se ancla en épocas en que la economía y la sociedad eran bien distintas a las actuales, junto con una coyuntura que se está debilitando a ojos vistas, podría llevarnos de nuevo no quizá a un desastre como el de entonces pero sí a un aumento sustancial del déficit público que tardaríamos en corregir mucho tiempo y grandes sacrificios. Entonces partíamos de un superávit de un +1,9% del PIB y en dos años nos situamos en un déficit del -11%. Ahora el punto de partida es ya de un déficit del -3,1%, que es el que se alcanzó en 2017, y de unas previsiones coyunturales que se están degradando día tras día, junto con



LPO

ideas bien definida y reiteradamente proclamadas de los deseos gubernamentales acerca de mayores gastos junto con otras de suma confusión sobre los ingresos.

En tales condiciones, parece evidente que la única esperanza de racionalidad en el comportamiento público se encuentre en la oposición parlamentaria, que debería definir y consensuar entre sus grupos integrantes una clara imagen de lo que el Estado debe ser en materia de funciones y gastos y también de sus comportamientos tributarios. Si esa tarea no se acomete y se consensua, lo más probable es que nos encontremos más pronto que tarde con un déficit desbocado al que llevará poner remedio mucho tiempo y no pocos sacrificios.

Manuel Lagares es Catedrático de Hacienda Pública y miembro del Consejo Editorial de EL MUNDO.